José Cláudio Rocha*

Orçamento Público

* O autor é economista, advogado, especialista em administração pública, mestre e doutorando em educação.

Introdução:

Como Já vimos anteriormente no Brasil existem três níveis de governo, que são:

a) o governo federal;
b) o governo estadual;
c) e o governo municipal.

Cada um deles tem suas próprias tarefas e um não pode invadir a área do outro. Mas os três devem trabalhar em harmonia.

Dentro desse prisma é que a C.F. de 1988 estabeleceu que cada entidade administrativa seria responsável por seus orçamentos, fixando apenas critérios gerais para sua execução.

O anseio de participar nas decisões coletivas é crescente em vários setores da sociedade. Este anseio nem sempre é concretizado, seja por que há resistência dos agentes políticos, seja porque os diversos segmentos sociais ainda não se capacitaram, desconhecendo os meios ***legais*** e ***políticos*** de fazê-lo.

É importante lembrar, que a participação popular na elaboração do orçamento está sendo garantida através do ***"orçamento participativo***", hoje em execução em várias cidades brasileiras, com pleno sucesso e constituindo-se referências fundamentais de um processo de democratização da gestão municipal.

POR QUE PARTICIPAR DESTE PROCESSO ?

As Leis que definem o Orçamento, definem, em outras palavras, o que poderá ser feito no município, isto é, como os recursos públicos (arrecadados através dos impostos) são gastos, que obras poderão ser construídas, que serviços serão prestados, ampliados ou melhorados.

Ora se a população não participa desde o início, além de ficar difícil cobrar obras e serviços, os recursos podem ser mal aplicados e até desviados, como até hoje tem sido, beneficiando grupos que dominam as informações e têm até hoje prestígio junto ao prefeito. Igualmente difícil fica a relação com a Câmara, onde a sociedade, através de suas organizações, dependerão ou "do favor" do vereador ou que ele esteja qualificado, ou ainda, que tenha uma assessoria capacitada, ou que tenha vontade de compreender como se dá este processo.

Participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania. Primeiro, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação, definindo que propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade. Segundo, por que se pode exigir direitos, sabendo que recursos podem estar disponíveis porque foram estimados. E se não existem recursos, quem são os responsáveis. Terceiro, porque ao definir prioridades de investimentos, serviços, aplicação de recursos, se participa da gestão municipal e, portanto, de certa forma, se exerce diretamente o poder, como manda a Constituição Federal (parágrafo único do Artigo primeiro).

Buscar a participação é um dever e obrigação do cidadão. Participar das decisões do Orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Isto deverá se traduzir em melhorias nos serviços de saúde, educação, transporte, e tantos outros de responsabilidade do governo local, como demonstram as experiências de participação da população no processo orçamentário. Além disso, os recursos do Orçamento devem privilegiar a produção e o comércio local, fortalecendo o próprio município.

1.0 O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO:

A Constituição Federal de 1988 definiu um caminho para se fazer o Orçamento: um conjunto de leis interligadas e vinculadas entre si. São três instrumentos legais de cuja a elaboração a sociedade civil, através de suas entidades representativa, podem participar. O planejamento do município é feito através dos seguintes instrumento: PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO), LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). (CF art. 165 e 166)

2.0 O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO

O ORÇAMENTO é uma Lei, portanto, um DOCUMENTO PÚBLICO. Não pode ser uma “caixa preta” - com informações “sigilosas” ou “secretas”, conforme o que decide quem está responsável por sua elaboração e execução - a que poucos podem ter acesso. O orçamento é público pelo seu conteúdo, porque trata de como o Poder Público gastará o dinheiro arrecadado da população. É público também porque é elaborado e aprovado num espaço público (Câmara de Vereadores), sendo discutido e emendado por Vereadores, em sessões públicas. Para ter efeito legal e vigorar é preciso ser publicado para conhecimento de todos.

Nesse processo, uma série de prazos devem ser cumpridos, tanto pela Prefeitura, como pela Câmara de Vereadores, de forma a possibilitar a participação ampla dos vários segmentos sociais. Mas para que isso ocorra estes prazos devem ser estabelecidos de forma a permitir essa participação, ao invés de servir de instrumento para dificultá-la.

A questão que mais interessa à sociedade não é apenas conhecer a Lei, mas participar de sua elaboração e execução. O orçamento é um instrumento político, que sendo bem utilizado pode propiciar uma melhoria significativa da qualidade de vida das pessoas.

3.0. COMO SE DIVIDE O ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS

Como já vimos a C.F. de 1988 estabeleceu um sistema orçamentário constituído do PLANO PLURIANUAL da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS e da LEI DO ORÇAMENTO ANUAL.

Plano Plurianual (PPA)

Trata da previsão de despesas com obras e serviços delas decorrentes e programas que duram mais de um ano. Cada prefeito eleito deve propor, no seu primeiro ano de governo, as diretrizes, objetivos e metas que depois de aprovadas tem vigência nos três anos seguintes de sua gestão e no primeiro ano da gestão que se seguir. Isto deve ser feito a partir de um diagnóstico global do município e da discussão com a Câmara e a sociedade civil para a sua aprovação. Deste plano é que saem as metas para cada ano de gestão.

E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)

Tem vigência anual, definindo as metas e prioridades para o ano seguinte, a partir do que foi estabelecido no Plano Plurianual. Define também mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o Orçamento anual. Não havendo lei que regule a participação da sociedade civil na elaboração do Orçamento, é preciso que se criem meios para efetivá-la, pelo menos para aquele ano de vigência da LDO. Entre as possíveis ações a serem promovidas para sua concretização, estão:

a) audiências públicas;

b) recebimento de propostas de entidades;

c) criação de fóruns de debate, etc.;

Lei de Orçamentos Anuais (LOA)

É o Orçamento propriamente dito. É a previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas, apresentadas de forma padronizada e com várias classificações que tornam difícil sua leitura e compreensão. Define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgãos de governo e por função, expressa em valores, isto é, em números. Contém também os programas, sub-programas, projetos e atividades que devem contemplar as metas e prioridades estabelecidas na LDO com os recursos necessários ao seu cumprimento. Como veremos mais adiante, esta parece ser a melhor forma de entender e de interferir na sua elaboração. Geralmente a Lei orçamentária autoriza o prefeito a abrir créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, e a realizar empréstimos.

A Lei orçamentaria anual compreenderá:

I- O orçamento fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direita e indireta inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II- O Orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III- O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direita e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público;

O art. 166 da C.F. prevê a possibilidade de emendas ao projeto de lei do orçamento anual, desde que compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias.

4.0 QUEM FAZ O ORÇAMENTO PÚBLICO

A Constituição estabelece que a elaboração do orçamento público é de responsabilidade do poder executivo municipal, que o submete a aprovação do poder legislativo municipal (Câmara de Vereadores) podendo este apresentar emendas ao orçamento.

5.0 COMO É FEITA A APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO PELA CÂMARA DE VEREADORES

Cabe ao prefeito do município nos prazos estabelecidos na Lei orgânica municipal encaminhar a PROPOSTA ORÇAMENTARIA à Câmara de Vereadores. Se dentro desse prazo a Câmara não receber, deverá considerar como proposta a Lei orçamentaria vigente, corrigida monetariamente.

A PROPOSTA ORÇAMENTARIA compor-se-á de: mensagem; projeto de lei do orçamento; tabelas explicativas; especificação de programas especiais.

Mensagem: é a exposição circunstanciada com que o executivo encaminha o plano orçamentário ao legislativo. Nela cabem todas as considerações que julgar oportuno tecer sobre os problemas econômicos, sociais, políticos e administrativos do governo.

Projeto de Lei do Orçamento: o Projeto de Lei do Orçamento é de iniciativa do prefeito, é o documento que, de forma articulada, estima a receita e fixa o montante da despesa, podendo ainda, conter disposições que autorizem a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita.

Tabelas Explicativas: Destinam-se a explicar, esclarecer o orçamento até os seus últimos pormenores agrupáveis, denominados itens.

Especificação de Programas Especiais: No que tange aos programas especiais custeados por dotações globais, as especificações devem ser elaboradas em termos de metas visadas, decompostas em estimativas do custo das obras a executar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

As emendas do Projeto de Lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I- Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentarias;

II- Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas;

III- Sejam relacionados com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de Lei;

Devidamente discutido, o Projeto de Lei orçamentário, uma vez aprovado pelo poder legislativo, merecerá de sua parte a edição de um autografo e logo após enviado para sanção pelo chefe do poder executivo.

6.0 ORÇAMENTO - OS DOIS LADOS

Todo orçamento se divide em duas partes principais:

1- A **receita** é o que entra, quer dizer, o dinheiro que se recebe;

2- A **despesa** é o que sai, o dinheiro que se paga;

A RECEITA

Receita orçamentaria é o conjunto dos recursos financeiros que entram para os cofres públicos consoante o previsto na Lei de orçamento. A receita é compreendida das rendas (recursos próprios oriundos dos tributos e preços privativos da entidade estatal) e de todos os demais ingressos, tais como os provenientes de tributos partilhados, fundos de qualquer natureza e origem, empréstimo, financiamentos, subvenções e doações.

No caso da Prefeitura, a receita vem dos impostos pagos pela população, de convênios e empréstimos. Uma parte dos impostos é arrecadada diretamente pela Prefeitura. Outra parte vem do que é arrecadado pelos governos federal e estadual. Esses governos distribuem entre as prefeituras uma parcela do que recebem. Resumindo, o dinheiro da prefeitura tem as seguintes origens:

a) Receita própria;

b) Transferências do estado;

c) Transferências da União (governo federal);

d) Convênios;

e) Empréstimos;

Vamos ver, então, mais detalhes sobre cada uma dessas fontes:

I) Receita própria

É o que a prefeitura recebe diretamente da comunidade:

a) IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)- pago pelos donos de casas, terrenos, apartamentos, prédios comerciais etc.

b) ISS (Imposto sobre serviço)- pago por empresas e profissionais liberais que têm base no município, em função do que recebem dos seus clientes por prestação de serviços.

c) ITBI- pago por quem vende terrenos e construções, sobre o valor recebido na transação.

d) IVVC- pago pelos donos de postos de combustíveis, sobre o volume de venda de álcool, gasolina, querosene e outros combustíveis.

e) Receita Patrimonial- é o que a Prefeitura recebe quando aluga ou arrenda imóveis de sua propriedade e também o rendimento de aplicações financeiras.

f) Taxas e Receitas diversas- São pagamentos feitos pela utilização de serviços especiais da Prefeitura ou concessão de licenças (habite-se, licença para vendedores ambulantes e outros alvarás).

II) Transferências do Estado

Dos impostos estaduais sobre circulação de mercadorias (ICMS) e sobre propriedade de veículos (IPVA), uma pequena parte do que é pago no município fica para a Prefeitura.

III) Transferências da União

O governo federal também distribui com os municípios uma parcela do bolo que arrecada, com tributos como Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos industrializados e o Imposto Territorial Rural.

IV) Convênios

Existem projetos que são executados no municípios em parcerias, com divisão de custos entre a prefeitura e o governo estadual ou o governo federal. O dinheiro que é repassado para a Prefeitura através desses convênios só pode ser aplicado na finalidade a que se destina.

V) Empréstimos

A Prefeitura pode obter financiamento em condições especiais de

juros e prazos, junto a organismos oficiais brasileiros ou estrangeiros, como a Caixa Econômica Federal ou o Banco Mundial. Em alguns casos, também contrata empréstimos de bancos particulares.

7.0 DESPESAS

Despesa pública é todo dispêndio que a administração pública faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários a consecução de seus fins.

A despesa pública deve obedecer rigorosamente o princípio da legalidade, isto é, deve haver a autorização legislativa para a sua efetivação fixando inclusive o valor a ser gasto.

O orçamento da despesa deve compreender todos os gastos do município, isto é, da prefeitura e da câmara municipal.

As despesas da Prefeitura se dividem em dois grandes grupos. De um lado existem as **Despesas correntes** e, de outro, as **despesas de Capital**. Vamos ver, caso a caso, cada área de aplicação das verbas municipais. 7.

Despesas correntes

São todas aquelas despesas que mantêm o funcionamento da máquina administrativa. Elas se dividem em duas categorias: as **Despesas de custeio** e as **Transferências.** Para compreender melhor, vamos ver uma e outra separadamente.

Despesas de custeio

a) pessoal civil - inclui todos os pagamentos dos funcionários municipais.

b) Obrigações patrimoniais - pagamentos de FGTS, INSS, PASEP, seguros etc.

c) Material de consumo - Compra de material de escritório, combustível, material de limpeza, material médico-odontológico etc.

d) Serviços pessoais - remuneração de serviços prestados à prefeitura sem vínculo empregatício, a exemplo de estagiários.

e) Outros Serviços e encargos - pagamentos de serviços prestados à Prefeitura, como fornecimento de água, luz, telefone etc.

f) Despesas de Exercícios Anteriores- quitação de débitos da Prefeitura que permaneceram sem pagamento de um ano para o outro ou, como no caso presente, de administrações passadas para a atual.

Transferências

a) Subvenções Sociais - Transferências de recursos para instituições de comprovada seriedade e utilidade pública.

b) Transferências operacionais - Repasse de verbas para instituições ligadas à Prefeitura.

c) Contribuições correntes - Transferências determinadas por lei.

d) Inativos - pagamentos de aposentadorias dos servidores municipais

e) Pensionistas - pagamentos de pensões de aposentados conforme a legislação vigente.

f) Salário- família - pago ao funcionalismo nos casos previstos por lei.

g) Repasse para a Câmara - Destinados ao pagamento dos salários dos vereadores, assessores e funcionários da câmara municipal e demais despesas do legislativo.

Despesas de capital

São considerados Despesas de Capital todos aqueles gastos que não se referem diretamente à manutenção diária da máquina administrativa. Veja quais são os principais casos:

a) Obras e instalações - Despesas com o planejamento e a execução de obras públicas como pavimentação de ruas, saneamento etc.

b) Equipamentos e material permanentes - Gastos com a compra de bens duráveis como máquinas, tratores, móveis, livros etc.

c) Outras - Dívidas de Capital contraídas em exercícios anteriores.

Inversões financeiras

Aquisição ou desapropriação de imóveis por parte da Prefeitura.

Transferências de capital

Amortização da Dívida Contratada - pagamento parcelado de empréstimos contratados.

8.0 QUAIS OS ESTÁGIOS DA DESPESA

As despesas públicas para se concretizarem, passam por vários estágios fixados em lei que são:

Programação da Despesa- A programação da despesa é o primeiro estágio da despesa pública. Após a publicação da lei orçamentaria, o poder executivo, através de decreto, traçara um programa de utilização dos créditos orçamentários aprovados para o exercício. A programação visa disciplinar os gastos à mesma medida que se realizam as receitas.

Licitação - Licitação é o procedimento administrativo que tem por objetivo verificar, entre vários fornecedores habilitados quem oferece condições mais vantajosas.

Emprenho - É o ato emanado de autoridade competente que cria a obrigação de pagamento, para o público.

Liquidação - Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base títulos e documentos do respectivo crédito.

Pagamento - É o último estágio da despesa.

Referência Bibliográficas:

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública, 6ª Edição, Atlas.

KOHAMA, Heilio, Contabilidade Pública, 4ª Edição, Atlas.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Orçamento Municipal, A participação da sociedade civil na sua elaboração, Subsídios INESC, nº 27.